

Половникова Юлия Сергеевна
ассистент кафедры государственного и
административного права ФГБОУ ВПО
«Самарский государственный университет» (г. Самара)

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ИНСТИТУТА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современной России сформировался «кризис доверия» граждан к государственным органам и должностным лицам, а также к еще незрелым институтам гражданского общества. Одной из причин сложившейся ситуации является современная практика правотворчества, субъекты которой недостаточное внимание уделяют изучению и прогнозу реакции общества на те, или иные нововведения в законодательстве.

Институты общественного участия призваны повысить учет и согласование интересов различных групп граждан и, как следствие, способствовать пониманию реформ и осознанному участию в них населения. В настоящий момент приоритетным направлением политики признано создание условий для «широкой общественной дискуссии, причем с практическими результатами, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение»¹. Однако не все предпринимаемые меры заслуживают положительной оценки, так, например, становления института общественной экспертизы правовых актов сопровождается рядом проблем:

1. В настоящее время в Российской Федерации действует довольно большой комплекс нормативных правовых актов, в той или иной степени регулирующих осуществление отдельных видов обществен-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

ной экспертизы: антикоррупционной, экологической и др., однако правовое регулирование обозначенного института фрагментарно, не единообразно, порой противоречиво, напоминает «лоскутное одеяло».

Общественная экспертиза до настоящего времени на государственном уровне не возведена в ранг структурного элемента правотворчества, вытеснена на периферию политической системы России, а, следовательно, не стала механизмом формирования, оценки и корректировки государственной политики. Законодательством установлено, что общественные экспертизы носят сугубо рекомендательный характер, в связи с чем, нередки случаи, когда обращения органов власти за экспертным заключением, например, к Общественной палате является простой формальностью, не разработан механизм учета мнения экспертов.

2. До настоящего момента ни на законодательном уровне, ни в доктрине не сформулировано универсального исчерпывающего понятия общественной экспертизы правовых актов. В правовой науке в качестве концептуального отличительного признака общественной экспертизы чаще всего обозначается ее цель: исследование и прогнозирование социального (гуманитарного) эффекта от реализации властного решения², при этом вне поля зрения остаются вопросы организационного характера, не определены субъекты и объекты экспертизы.

Анализ регионального законодательства показывает, что почти во всех региональных актах дефиниции излагаются с использованием оценочных понятий: «общественно значимые интересы», «общественное мнение», «общественность», «справедливость», которые не только сами нуждаются в уточнении, но и необъятно расширяют объект экспертизы³. Кроме того, в определениях не учитываются особен-

² См.: Бережная М. Кто знает, куда отодвинуть камень? // Пчела. – 2004. – № 45. – С. 18; Римский В. Почему нам необходима общественная экспертиза? // Пчела. – 2004. – № 45. – С. 23.; Сунгуров А.Ю. Публичная политика и экспертиза // Пчела. – 2004. – № 1 (45). – С. 15.

³ См.: п. 1 ст. 17 Закона Чукотского автономного округа от 24 июня 2009 № 76-ОЗ «Об Общественной палате Чукотского автономного округа»; п. «д» ст. 2 Закона Красноярского края от 9 июня 2011 № 12-5975 «О Гра-

ности общественной экспертизы, в сравнении с другими формами непосредственного участия граждан в управлении государством, например, такими как публичное обсуждение правовых актов и их проектов.

В рассматриваемом в настоящий момент Государственной Думой Российской Федерации проекте федерального закона № 471327-6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» сформулировано следующее понятие общественной экспертизы: «под общественной экспертизой в настоящем Федеральном законе понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, решений, документов и материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций»⁴.

Представляется, что приведенные дефиниции охватывают лишь первую, подготовительную стадию общественной экспертной деятельности и незаслуженно оставляют без внимания процесс подготов-

жданской ассамблее Красноярского края»; п. 1 ст. 14 Закона Еврейской автономной области от 26 ноября 2012 № 187-ОЗ «Об Общественной палате Еврейской автономной области»; ч. 1 ст. 2 проекта закона Забайкальского края «Об общественной экспертизе нормативных актов и их проектов в Забайкальском крае» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newparlament.ru/tribune/view/2234>. – 10.03.2014.

⁴ Проект федерального закона № 471327 6 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.president-sovet.ru/structure/group_14/materials.pdf. – 1.03.2014.

ки заключения и продвижения (внедрения) результатов проведенного исследования. Применение глаголов «анализ», «оценка», «проверка» без указания на учет результатов этих действий создает впечатление формальности процедуры.

Приведенные определения свидетельствуют, что как в науке, так и в законодательстве имеется лишь «приблизительное» понимание сути общественной экспертизы, не разработана сама концепция применения данного механизма, искусственно замалчивается процесс реализации конечной стадии экспертизы – порядок учета предложений экспертов.

Считаем необходимым пересмотреть концепцию внедрения результатов экспертного анализа управленческих решений. Упор необходимо сделать на понимание экспертизы как механизма социального публичного контроля, формы участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства в сфере правотворческой деятельности в целях формирования экспертного заключения, препятствующего принятию некомпетентных управленческих решений, учитывающего и выражающего консолидированное мнение граждан по актуальным вопросам государственной социально-экономической политики.

3. Основной недостаток общественной экспертизы заключается в том, что слишком высок риск искусственного насаждения властью институтов «гражданского контроля» с полномочиями по проведению «общественных» экспертиз законопроектов. Чрезмерно настойчивое вмешательство со стороны государства в порядок формирования и деятельность институтов гражданского общества порождает вокруг них ауру аффилированности, политической ангажированности, в итоге влечет потерю доверия со стороны общества, отток активных граждан из их состава. В общественном сознании складываются клеше: «общественные палаты создаются управляемо, в результате чего имеет место проявление лоббирования или стремление к членству в них во имя статуса, а не из-за реального интереса к общественной деятельности»⁵.

⁵ Едкова Т.А., Чертков А.Н., Зырянов С.М. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы // Журнал российского права. – 2013. – № 11.

4. Дискуссионным остается вопрос о субъектном составе общественной экспертной деятельности. В то время как умы российских правоведов занимает проблема становления и функционирования однозначно демократического с их точки зрения института общественной экспертизы и ее эффективность в деле влияния на принятие управленческих решений органами государственной власти и их должностными лицами, западные социологи и деятели правовой науки, уже располагающие объемной и многолетней практикой функционирования обозначенного института, исследуют проблему легитимности власти экспертов, оценивая ее с точки зрения соответствия демократическим принципам⁶.

Действительно, эксперт, в силу наличия специальных знаний и опыта работы в конкретной сфере, способен выступать квалифицированным посредником между государством и обществом в отношениях по поводу реализации государственной власти. Но если взглянуть с другой стороны, эксперты создают барьеры между обычными гражданами и политическими демократическими институтами, не позволяют мнениям общества воздействовать на центры принятия решений, в силу своего авторитета, навязывают свои субъективные оценки и понятия, как обществу, так и государству.

Во избежание потери общественной экспертизой демократического заряда, общественный эксперт не должен быть оторван от той социальной общности, чьи интересы представляет. На фоне этого чрезмерно жесткими представляются требования к общественному эксперту, которого может привлечь рабочая группа Общественной палаты Российской Федерации для проведения экспертизы. В соответствии с пунктом 3 раздела III Положения о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденного решением Совета Общественной палаты Российской Федерации от 15 мая 2008 года⁷, кандидат

⁶ См.: Dzur A. W. Professionals vs. Democracy? Reexamining the Critique of Technocratic Expertise // Papers delivered to the 2003 Annual Meeting of APSA, August 28-31, 2003, p.8.; Radaelli C. Democratising Expertise? // Paper delivered to the conference on La representation dans l'Union euro penne CERI – Sciences Po, Paris, 4 May 2001.

⁷ Положение о порядке проведения общественной экспертизы, утвержденное решением совета Общественной палаты РФ от 15 мая 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

в эксперты должен иметь стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее десяти лет. Указанный барьер делает недоступным участие в общественной экспертной деятельности молодым специалистам с их свежим взглядом на проблему.

В настоящий момент на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации находится внесенный Президентом Российской Федерации проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Согласно последнему варианту проекта, граждане смогут выступать участниками, но не инициаторами общественного контроля, в качестве же субъектов общественного контроля будут выступать общественные палаты и общественные советы при органах исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня и органах местного самоуправления. Законопроектом также предусматривается создание других организационных структур, к примеру, общественных инспекций, групп общественного контроля или общественных наблюдательных комиссий. Именно перечисленные институты гражданского общества будут осуществлять отбор граждан – участников, однако законодатель не определил критерии такого отбора.

С нашей точки зрения, необходимо расширить круг привлекаемых общественных и некоммерческих общественных организаций в проведение экспертиз. Кроме того, каким бы высоким ни был профессионализм экспертов или экспертной группы, заключения проведенного ими анализа неизбежно в той, или иной степени будут носить следы индивидуального или группового субъективизма. Для повышения объективности системного анализа заключения экспертов должны выноситься на заседания коллегиальных общественных органов, сформированных из представителей самых разных организаций. В связи с тем, что, даже не имея опыта и навыков проведения экспертиз, они обладают большим опытом реализации изучаемых законов «изнутри», с точки зрения не власти, не законодателя, но гражданина, чьи права и обязанности регулируются данными законами.